

关于国土空间规划中城乡建设用地统筹的思考

王 阳¹, 郭开明², 苏练练³

(1. 西安建筑科技大学 建筑学院, 陕西 西安 710055; 2. 都市发展设计集团有限公司, 辽宁 大连 116011;
3. 深圳市城市规划设计研究院股份有限公司, 广东 深圳 518055)

摘要: 当前, 我国土地城镇化与人口城镇化不匹配, 出现了城乡建设用地总量持续增长、城镇与乡村的人均建设用地指标双“超标”、城镇与乡村建设用地增减速不协调等问题。这由于我国城镇化过程中以外出农业人口为主体的流动人口在城镇和乡村同时被赋予建设用地、乡村规划大多沿袭城市规划的增量模式、城乡规划控制重城镇轻乡村等原因。其本质源于城镇和乡村人民的收入水平、生活品质存在较大的差异, 人民被动“两栖”于城镇和乡村。未来, 在国土空间规划中, 需强化城镇与乡村的整体联动, 进一步深化城乡统筹思维; 需关注城镇化过程中城乡指标的跨行政区流动, 进一步完善人均建设用地指标要求; 需强化乡村建设用地管控, 进一步优化“三区三线”划定思路。

关键词: 国土空间规划; 城乡统筹; 城乡建设用地; 人口流动

中图分类号: TU984

文献标志码: A

文章编号: 1006-7930(2023)05-0729-10

Reflection on the coordination of urban-rural construction land in territorial planning

WANG Yang¹, GUO Kaiming², SU Lianlian³

(1. College of Architecture, Xi'an Univ. of Arch. & Tech., Xi'an 710055, China;

2. Urban Development Design Group Co., Ltd., Dalian 116011, China;

3. Urban Planning & Design Institute of Shenzhen Co., Ltd., Shenzhen 518055, China)

Abstract: Currently, there is a mismatch between land urbanization and population urbanization in China, resulting in sustained growth in the total amount of urban and rural construction land, per capita construction land indicators of urban and rural areas “exceeded”, and inconsistent growth and deceleration of urban and rural construction land. This is due to the fact that in the process of urbanization in China, the floating population, mainly composed of migrant agricultural population, is given construction land in both urban and rural areas, rural planning mostly follows the incremental model of urban planning, and urban and rural planning prioritizes urban areas over rural areas. The essence is that there is a big difference in the income level and quality of life between urban and rural people, and people are passively “amphibious” in urban and rural areas. In the future, in the territorial planning, it is necessary to strengthen the overall linkage between urban and rural areas to deepen the understanding of urban and rural coordination, pay attention to the cross-administrative flow of urban and rural indicators in the process of urbanization to improve the requirements of per capita construction land indicators, strengthen the control of rural construction land to optimize the idea of “three zones delineated by three lines for land use”.

Key words: territorial planning; urban-rural coordination; urban-rural construction land; population migration

改革开放四十多年来, 我国经历了快速城镇化发展阶段, 城镇化率从 1978 年的 18% 增加到 2020 年的 64%。快速的城镇化不仅推动了社会经济与城乡建设的快速发展, 同时也带来了一系列城乡发展问题。在城乡规划方面, 理论上, 随着城镇化率的不断提高, 大量的乡村人口转化为城镇人口, 与之对应的人均占地较大的乡村建设用

地应向人均占地较小的城镇建设用地转化, 全国城乡建设用地总量应该逐步减少^[1]。然而, 当前全国城镇、乡村以及城乡建设用地总量均持续增长, 乡村建设用地向城镇建设用地转化的过程滞后于人口的城镇化过程^[2]。从规划的角度来看, 表面上这一问题可能是城镇发展过快、城镇规划控制不足导致, 本质上其实是对乡村规划控制不足,

收稿日期: 2022-03-28

修回日期: 2023-08-15

基金项目: 陕西省创新人才推进计划——青年科技新星项目(2021KJXX-33); 国家自然科学基金面上项目(52178056; 52078406)

第一作者: 王 阳(1986—), 男, 博士, 副教授, 主要从事国土空间总体规划与详细规划、现代城乡规划理论与方法、城乡规划新技术应用的研究。E-mail: wangyang@xauat.edu.cn

城镇与乡村规划缺乏联动造成。因此,未来的规划应更加关注并重视城镇化过程中乡村建设用地向城镇建设用地的转化。

在国外,空间规划理论一直强调城乡发展的联动性。“田园城市”理论强调城乡是一个发展共同体,理想的城市应该兼有城市与乡村的优点^[3]。“城乡连续体”^[4]和“城乡动力学”^[5]等理论均强调城乡的联动发展。在国内,随着城乡统筹理念的提出,城乡结构经历了从城乡二元到城乡一元的转变^[6],虽然目前城乡统筹的相关研究较多^[7],但城乡建设用地缺乏规划统筹的现实问题依然严峻。

2019年5月,中央印发了《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(以下简称《若干意见》),《若干意见》提出建立国土空间规划体系来进行空间治理,统筹利用全域资源,这标志着国土空间规划体系顶层设计和“四梁八柱”基本形成^[8]。在生态文明建设和高质量发展的视角下,国土空间规划本质上是对全域资源要素的管控和统筹^[9],既包括自然资源、生态资源、人文资源等的管控与统筹,同时也须关注城乡资源要素的管控与统筹。国土空间规划强调底线思维,注重规划的战略引领和刚性管控作用,在一定程度上弱化了人均建设用地指标的控制。但是,我国不同地区发展差异大,人均建设用地指标在不同地区可能发挥不同的作用。在发达地区,城市的国土空间总体格局基本成型,国土空间规划侧重空间管控和治理,人均建设用地指标可能发挥的控制作用相对较弱;但是对于欠发达地区,国土空间规划需要更侧重空间统筹和发展,若没有人均建设用地指标的控制,将会影响空间发展的秩序和品质^[10-11]。而且,人均建设用地指标是以人为本思想的重要规划抓手,在以人民为中心的高质量发展要求下,人均建设用地指标理应发挥其应有的规划价值。因此,实现城乡资源要素的管控

与统筹,既需要规划理念的再认知与重视,也需要编制与管理模式的协同,以及管控技术方法的匹配。

1 问题提出

1.1 全国城镇、乡村建设用地总量均持续增长

从城镇、乡村建设用地总量来看,根据住房与城乡建设部历年《城乡建设统计年鉴》数据,1990年至2020年,我国城乡建设用地总量增加了1 099.8万 hm^2 。其中,2000年之前的县城建设用地指标未纳入城镇建设用地指标,1990年至1999年,城镇建设用地增加了177.7万 hm^2 ,乡村建设用地增加了188.6万 hm^2 ;2000年之后的县城建设用地指标纳入城镇建设用地指标,2000年至2020年,城镇建设用地增加了722.8万 hm^2 ,乡村建设用地只减少了111.2万 hm^2 。总体来看,城镇建设用地的增加量远超乡村建设用地的减少量,城乡建设用地“城增村减”不协调的问题突出。

随着城镇化进程的不断推进,城乡建设用地总量持续增长,从表面上看可能是由于城镇、乡村数量的增长导致,实则不然。从城镇、乡村数量与城镇、乡村建设用地总量的关系来看,城镇数量对于城镇建设用地总量的影响虽然大于乡村数量对于乡村建设用地总量的影响,但是这种影响只主要体现在城镇发展的前期阶段。在城镇层面,1990年至1999年,城镇数量增加了0.7万个,城镇建设用地增加了177.7万 hm^2 ,城镇建设用地总量与城镇数量呈正相关,这个阶段,城镇数量对城镇建设用地总量影响较大;2000年至2020年,城镇数量较稳定,而城镇建设用地总量增加了722.8万 hm^2 ,这个阶段,城镇数量对城镇建设用地总量影响较小。在乡村层面,1990年至2020年,乡村数量减少了144.1万个,但乡村建设用地总量却增加了84.6万 hm^2 ,乡村数量的增减与乡村建设用地总量的增减基本无关(如图1)。

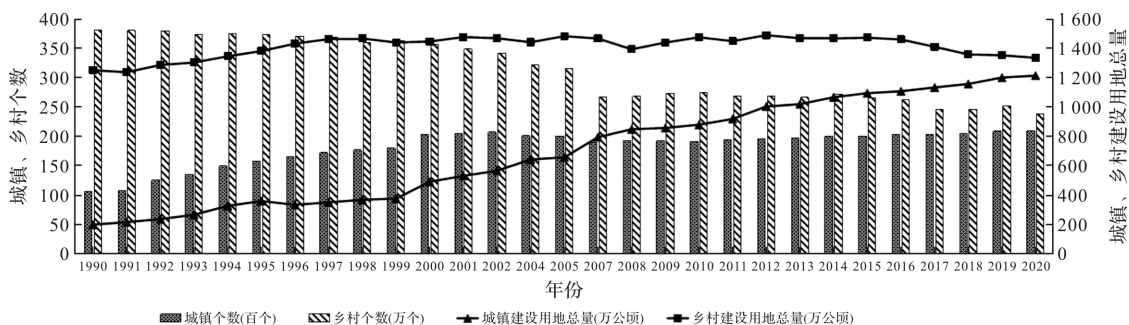


图1 1990—2020年全国城镇、乡村个数与城镇、乡村建设用地总量统计图

Fig. 1 Statistics on the number of cities, villages, and the total amount of urban and rural construction land in China from 1990 to 2020

从每个城镇、乡村自身建设用地面积与城镇、乡村建设用地总量的关系来看,在城镇层面,城镇自身建设用地面积的增长对于城镇建设用地总量增长的影响主要体现在2000年以后,2000年至2020年,平均每个城镇建设用地面积从2000年的242.7 hm²/个增加到2020年的578.6 hm²/个;在乡村层面,乡村自身建设用地面积的增长对于乡

村建设用地总量增长的影响在2000年前后均体现明显,1990年至2020年,平均每个乡村建设用地面积从1990年的3.3 hm²/个增加到2020年的5.6 hm²/个(如图2)。因此,每个城镇、乡村自身建设用地面积均增长是造成城镇、乡村建设用地总量增长的主因。

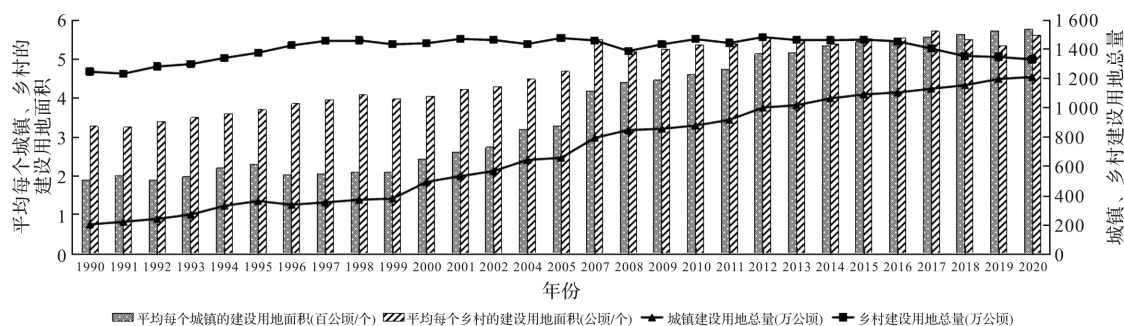


图2 1990—2020年全国平均每个城镇、乡村建设用地面积与城镇、乡村建设用地总量统计图

Fig. 2 Statistics of the average area of construction land per town and village and the total amount of urban and rural construction land in China from 1990 to 2020

1.2 全国城镇、乡村人均建设用地面积均“超标”

城乡建设用地统筹的本质是平衡城乡人口对于城乡建设用地的需求,探究城镇、乡村建设用地配比是否符合城镇、乡村人口的需求,一般需根据城镇、乡村人均建设用地指标来衡量。根据《城市用地分类与规划建设用地标准(GB50137-2011)》(以下简称“《标准》”),我国城市(镇)的规划人均建设用地指标在65.0 m²/人至115.0 m²/人之间;目前,乡村规划的人均建设用地指标虽未有明确标准,但一般情况下规划控制在150 m²/人以内。

仅从户籍人口人均建设用地指标来看,根据历年《城乡建设统计年鉴》中的户籍人口和建设用地数据,城镇户籍人口人均建设用地面积的“超

标”量远高于乡村户籍人口人均建设用地面积的“超标”量,城镇的问题看似大于乡村。在城镇层面,城镇户籍人口人均建设用地面积由2000年的123.6 m²/人增加到2020年的198.5 m²/人,增加了74.9 m²/人;在乡村层面,乡村户籍人口人均建设用地面积由2000年的166.2 m²/人增加到2020年的166.8 m²/人,增加了0.6 m²/人。以2020年为例,城镇户籍人口人均建设用地面积比《标准》中规划允许的最大城镇人均建设用地指标多83.5 m²/人;乡村户籍人口人均建设用地面积比最大乡村人均建设用地指标多16.8 m²/人。城镇户籍人口人均建设用地面积“超标”量是乡村户籍人口人均建设用地面积“超标”量的近5.0倍(如图3)。

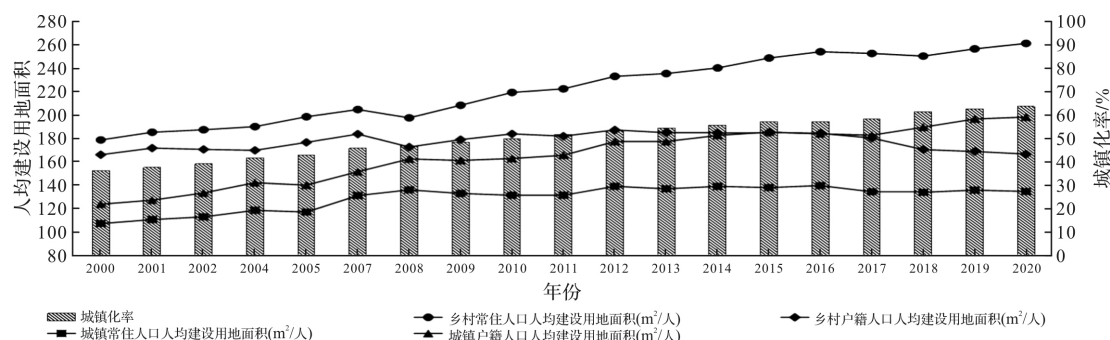


图3 2000—2020年全国城镇、乡村人均建设用地面积和城镇化率统计图

Fig. 3 Statistics of per capita construction land area in urban and rural areas and urbanization rate in China from 2000 to 2020

但是,在真实“人地对应”的情况下,即从常住人口人均建设用地指标来看,根据国家统计局

历年的常住人口数据和历年《城乡建设统计年鉴》中的建设用地数据,乡村常住人口人均建设用地

面积的“超标”量远高于城镇常住人口人均建设用地的“超标”量,乡村的问题实则大于城镇。在城镇层面,城镇常住人口人均建设用地面积从2000年的 $107.0 \text{ m}^2/\text{人}$ 增加到2020年的 $134.6 \text{ m}^2/\text{人}$,增加了 $27.6 \text{ m}^2/\text{人}$;在乡村层面,乡村常住人口人均建设用地面积从2000年的 $178.9 \text{ m}^2/\text{人}$ 增加到2020年的 $261.8 \text{ m}^2/\text{人}$,增加了 $82.9 \text{ m}^2/\text{人}$ 。以2020年为例,城镇常住人口人均建设用地面积比《标准》中规划允许的最大城镇人均建设用地指标多 $19.6 \text{ m}^2/\text{人}$;乡村常住人口人均建设用地面积比最大乡村人均建设用地指标多 $111.8 \text{ m}^2/\text{人}$ 。乡村常住人口人均建设用地面积“超标”量是城镇常住人口人均建设用地面积“超标”量的约5.7倍(如图3)。因此,乡村常住人口人均建设用地面积的严重“超标”是城乡建设用地规划统筹的关键。

1.3 全国城镇、乡村建设用地增减率与城镇、乡村人口增减率不协调

从增长率的角度来看,我国建设用地增减率与人口增减率不协调。这种不协调反映在用地指标上是“地随人走”不协调,人均建设用地面积过快增长。从城乡整体层面来看,城乡建设用地总量的增减率与城乡人口的增减率不协调。2000年至2020年,城乡建设用地总量增加了 611.6 万 hm^2 ,

年均增长率为1.3%;城乡总人口增加了1.4亿,年均增长率为1.8%。倘若将新增城乡建设用地平均分给新增人口,那么每个新增人口将会分到 436.9 m^2 的城乡建设用地,其人均建设用地面积远远超过城镇、乡村规划所允许的人均建设用地指标的最大值。

从城镇、乡村各个层面来看,城镇、乡村建设用地增减率与城镇、乡村人口增减率均不协调,而且两者的不协调程度存在差别。在城镇层面,城镇建设用地总量年均增长率为4.3%,城镇常住人口总量年均增长率为3.4%,城镇建设用地总量年均增长率是城镇常住人口年均增长率的近1.3倍。在乡村层面,乡村建设用地总量年均减少率为0.3%,乡村常住人口总量年均减少率为2.1%,乡村建设用地总量年均减少率是乡村常住人口年均减少率的约14.3%。从增减率的不协调程度来看,乡村建设用地总量年均增减率与乡村常住人口年均增减率的不协调程度更大。因此,整体来看,城镇、乡村建设用地增减率与城镇、乡村人口增减率不协调的问题主要源于乡村层面(如图4)。

由于《城乡建设统计年鉴》中的2003年、2006年的部分数据缺失,以上统计计算中,2003年与2006年的相关数据未纳入统计计算。

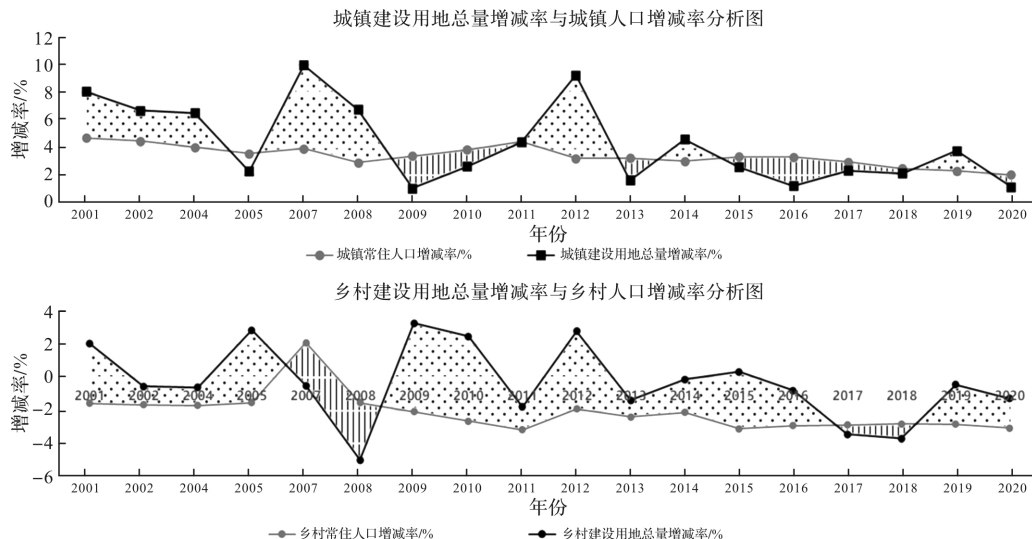


图4 2001—2020年全国城镇、乡村建设用地总量增减率与城镇、乡村人口增减率统计图

Fig. 4 Statistics of the increase or decrease rate of the total urban and rural construction land and the increase or decrease rate of urban and rural population in China from 2001 to 2020

2 原因探析

2.1 城镇化世界范式的差异落位

城镇化作为社会发展的过程,具有一般规律。

但是,因为各国城镇化开始的时间不同,所以其又具有不同的特征。范式是托马斯·库恩在《科学革命的结构》中提出的一种与传统认识论不同的科学发展模式^[12]。城镇化的范式是英、美等较早开

始城镇化的西方国家在长期发展过程中形成的一种世界范式,这里的城镇化世界范式指:随着城镇化进程的不断推进,乡村人口转化为城镇人口,与之相匹配的人均占地较大的乡村建设用地指标转化为人均占地较小的城镇建设用地指标,且城乡建设用地总量指标逐渐减少。以揭开城镇化序幕的英国为例,它引领了世界性城镇化的大潮。英国城镇化的快速提升与工业革命和“圈地运动”有密切的关系^[13]。工业革命时期,城镇中的工厂亟需大量的劳动力,大批的农村人口涌向城镇,同时“圈地运动”迫使大量的农村人口失去土地,进入城镇谋生,他们无法再回到农村生活,这使得英国城镇人口激增,城镇用地规模迅速增长。因此,在以英国为代表的西方国家,人口的城镇化基本与土地的城镇化同步。

我国的城镇化与西方的城镇化存在较大区别,其主要区别源于以外出农业人口为主体的流动人口在城镇和乡村同时被赋予建设用地,导致城镇、

乡村建设用地总量都在增大。从城镇层面来看,我国城市规划中城镇建设用地面积依据常住人口进行规模预测,常住人口包含所有户籍人口和居住半年以上的流动人口^[14],其中,外出农业人口是流动人口的主要来源,所以这部分外出农业人口在城市规划中被赋予城镇建设用地。以我国外出农民工为例,根据国家统计局2010—2019年农民工监测调查报告,我国外出农民工数量逐年增长,外出农民工被赋予的城镇建设用地面积也呈现出逐年增长的趋势(如图5)。其中,2019年全国外出农业人口中的外出农民工总量为17 425万人,假如人均城镇建设用地面积按100.0 m²/人计算,那么在城镇规划中2019年外出农民工会被赋予城镇建设用地174.3万hm²(17 425 km²);如果按2019年全国现状常住人口人均城镇建设用地面积139.3 m²/人计算,那么2019年外出农民工被赋予城镇建设用地242.7万hm²(24 273 km²)。

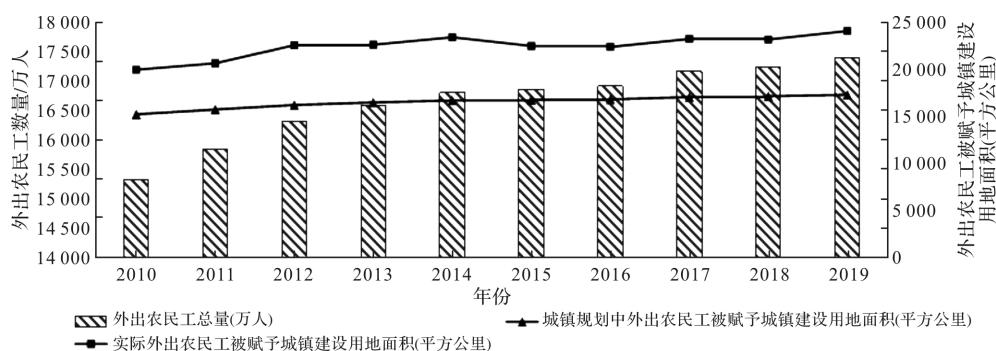


图5 2010—2019年全国外出农民工数量和外出农民工被赋予城镇建设用地统计图

Fig. 5 Statistics of the number of migrant workers and the urban construction land assigned to rural migrant workers in China from 2010 to 2019

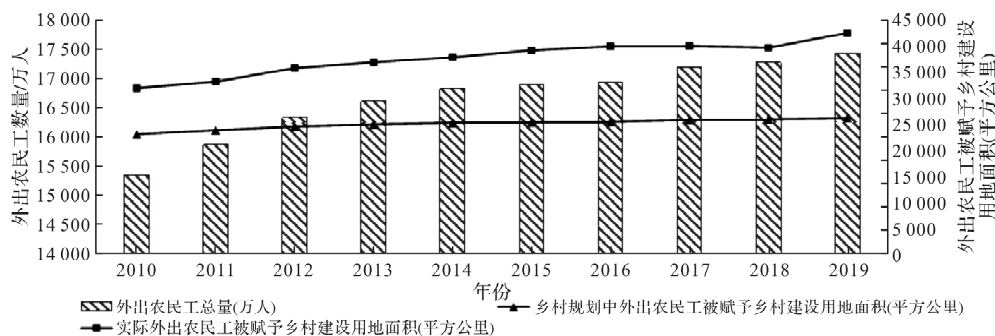


图6 2010—2019年全国外出农民工数量和外出农民工被赋予乡村建设用地统计图

Fig. 6 Statistics of the number of migrant workers and rural construction land assigned to rural migrant workers in China from 2010 to 2019

从乡村层面来看,我国城乡二元的社会保障体制具有保障农民基本生活的制度优势,外出农

业人口一旦在城镇中无法生活,还可以再回到乡村,但同时存在乡村宅基地短期内无法退出的缺

点,乡村规划中乡村建设用地面积也依据常住人口进行规模预测,乡村的常住人口主要为乡村户籍人口,包含了外出农业人口,相应的外出农业人口在乡村规划中也被赋予乡村建设用地。2010—2019年,外出农民工被赋予的乡村建设用地面积也呈现逐年增长的趋势(如图6)。假如人均乡村建设用地面积按 $150.0\text{ m}^2/\text{人}$ 计算,那么在乡村规划中2019年外出农民工会被赋予乡村建设用地 $261.4\text{ 万 hm}^2(26\,138\text{ km}^2)$;如果按2019年全国现状常住人口人均乡村建设用地面积 $244.4\text{ m}^2/\text{人}$ 计算,那么2019年外出农民工实际被赋予乡村建设用地 $425.9\text{ 万 hm}^2(42\,587\text{ km}^2)$ 。目前,外出农业人口数量总体趋势还在增加,未来外出农业人口还会同时被赋予更多的城镇、乡村建设用地,而且相比于城镇建设用地,乡村建设用地将增加的更多。

2.2 乡村规划沿袭城市规划的增量模式

城镇和乡村拥有和而不同的系统组成,规划既应强调它们的统一性,也应关注它们的差异性。一方面,城镇和乡村都是承载居民生活的空间,理论上,城乡之间本应相互联系、相互依赖,规划应该把城镇和乡村作为一个整体统筹考虑,但以往“就城市论城市、就乡村论乡村”的城乡二元规划体系,没有把城镇和乡村作为一个整体来关注,规划缺乏城镇和乡村的协调联动。另一方面,受发展要素和动力机制的影响,城镇和乡村拥有各自的特点,不能简单等同视之。其一,城镇和乡村发展的核心要素不同。城镇是第二、三产业的主要载体,通过优化城镇布局结构和形态可以极大地促进产业发展,从而推动城镇的快速发展;然而,乡村发展的核心要素是土地资源,乡村的产业发展主要依附在居民点以外的非建设用地,居民点主要是农民的生活空间,并非产业的主要载体^[15]。其次,城镇和乡村发展的动力机制不同。城镇发展主要依靠自身强大的规模效应和聚集效应,但对乡村而言,乡村发展主要在于提高农业科技化和机械化水平。

增量规划是以往城市规划的主要类型,是实现经济高速增长为主要目的,是政府调控地方经济增长的重要空间手段^[16],但以往很多乡村规划沿袭城市规划的增量模式,导致乡村建设用地总量和人均乡村建设用地面积都在增大。一方面,

随着城镇化进程的不断推进,乡村人口不断转化为城镇人口,与之对应的乡村建设用地总量理应不断减少。但是,很多乡村规划通过产业规划或旅游开发等城市增量规划模式不断增加乡村建设用地,造成乡村建设用地总量越来越大。另一方面,由于城镇拥有更加完善的公共服务设施和更多的就业机会,大量的农民离开乡村进入城镇工作生活,他们虽然长期居住在城镇,但是其乡村宅基地并未有序退出;同时,受我国传统宅基地观念的影响,农民对宅基地特别重视,为了拥有更多的宅基地,乡村“一户多宅”现象仍然存在,这进一步导致人均乡村建设用地面积严重“超标”。

党的十九大提出乡村振兴战略,以此来解决城乡发展不平衡、乡村发展不充分的问题,但乡村振兴的本质绝不是沿袭城市规划的增量模式,而是强调通过价值认知、布局优化、产业振兴、生态宜居和乡村治理方法和路径消除贫富差距,改善民生,促进城乡融合^[17]。城镇和乡村是一个共同体,要实现乡村振兴,就必须转变类似以往城市增量为主的发展模式,重视乡村的多元价值。乡村不仅是农民生活的聚居地,还具有生态功能、文化功能、经济功能、社会功能等,乡村规划应充分挖掘乡村的空间基因^[18],探讨适合乡村自身的规划模式,提升乡村的活力,从而实现乡村振兴。

2.3 城乡规划控制重城镇轻乡村

针对城镇化过程中存在的城乡建设无序蔓延的问题,规划管理部门往往将问题的根源归结于城镇,因此通过各种方式控制城镇建设,却在较大程度上忽视了乡村建设的控制。从以往的规划类型来看,在城镇层面,城镇建设受到多种规划的制约,城镇未来的建设量往往小于城镇的规划规模。在建立国土空间规划体系之前,一个城镇或地区的建设发展直接受到国民经济和社会发展规划、城市总体规划和土地利用总体规划等规划的约束,这在很大程度上限定了城镇的建设规模。例如,土地利用总体规划对城镇建设用地进行指标约束,它在一定程度上限制着城镇建设用地的规模,以此控制城镇的实际建设,使城镇的实际建设量一般要少于城市总体规划的规划量。在乡村层面,虽然乡村也有很多规划类型,例如乡村建设规划、美丽乡村规划等等,但大部分乡村规

划相互制约关系不足,缺乏对乡村的规划指标控制。

从城乡规划控制的方法来看,城市规划拥有众多开发边界控制方法,但乡村规划却缺少开发边界的控制。我国城市规划早期借鉴“绿带”方法来限制城镇空间无序蔓延,后续通过划定“规划区”、“城市增长边界”等,以限制城镇建设用地规模^[19]。以往规划中的边界控制方法主要对城镇建设用地进行管控,未能将乡村建设用地纳入管控范围。而且,我国乡村规划起步较晚、规划编制体系相对不够完善,这加剧了乡村规划控制方法缺失的问题。从城乡规划控制的管控难度来看,因为城镇比乡村拥有更完善的土地管理制度,所以乡村建设用地的管控难度一定程度上要高于城镇^[20],这也加剧了乡村规划控制的难度。

从城乡规划控制的效果来看,经过近些年的研究和实践,城镇规划控制取得了一定成效,而乡村规划控制相对滞后。以陕西省为例,从城市层面来看,根据住房和城乡建设部《2020年城乡建设统计年鉴》数据,陕西省主要城市中心城区2020年实际常住人口规模约为1190万人;根据相应城市之前的总体规划数据,规划2020年中心城区常住人口规模约为1253万人。由此可见,陕西省主要城市2020年实际常住人口规模尚未突破规划2020年人口规模。同时,2020年相应城市的现状城市人均建设用地面积约为113.1 m²/人,并未突破《标准》中规定的规划最大人均城市建设用地指标115.0 m²/人。因此,陕西省主要城市的城市建设用地面积还在可以控制的范围内。反观乡村,陕西省乡村常住人口数从2017年的1950万人减少到2020年的1912万人,但是乡村建设用地总量却从2017年的34.2万hm²增加到2020年的36.4万hm²,人均乡村建设用地面积从2017年的175.2 m²/人增加到2020年的190.2 m²/人,远超乡村规划最大人均乡村建设用地指标的150.0 m²/人。总之,由于以往城乡规划的控制重城镇轻乡村,导致乡村规划控制不足。

3 国土空间规划中对城乡建设用地统筹的相关思考

3.1 深化城乡统筹思维

针对长久以来形成的城乡二元体制壁垒,党

的十六大首次提出城乡统筹思想,来打破城乡二元结构;党的十八大提出要基于城乡统筹,形成新型城乡关系;党的十九大提出乡村振兴战略,进一步强调了城乡融合发展;党的二十大提出坚持城乡融合发展,畅通城乡要素流动。目前,国土空间规划本质上是一定程度的“多规合一”^[21-22],城乡统筹思想是“多规合一”的理念来源与实践起点,是解决城乡问题的有效途径,更是立足当前,着眼未来的战略选择^[23]。因此,针对城乡建设用地统筹面临的乡村规划控制不足的问题,城乡统筹作为解决城乡问题的有效途径,理应继续发挥它应有的作用。

具体而言,在国土空间规划中,需要进一步深化城乡统筹思维,强化城镇与乡村的整体性与时序性。一方面,国土空间规划需要秉持城乡整体观。城乡整体观就是注重城乡空间的完整性,在充分认识到乡村地区的重要性的同时,重新认识和合理界定城乡空间,淡化城乡行政界限^[24];改变过去城乡分离的规划思维,注重城乡之间规划的整体性与指标的联动性。另一方面,国土空间规划需要秉持城乡时序观。城乡时序观就是秉持城乡动态规划思维,用发展的眼光看待城镇和乡村。城镇与乡村作为时时刻刻进行信息交流以及资源转换的两种不同类型生活空间,城乡建设用地统筹并非一朝一夕能够完成,需要摒弃传统的“蓝图”思维,重视城乡的发展过程,推动城镇建设用地和乡村建设用地之间的良性流转。此外,国土空间规划还要注重城乡整体三生空间的时序变化关系,需要强调城乡建设用地统筹与生态空间、农业空间的联动性,用分期分阶段的动态发展思维协调城乡整体三生空间,以此实现国土空间整体的优化。

3.2 完善建设用地指标

国土空间规划注重全域资源要素的管控和统筹,还需要进一步关注城乡人口与建设用地指标的跨区域流动问题。城镇化过程中人口的流动不局限于行政边界,在全国范围内自由流动,但是建设用地并不能随人口的流动而流动,这就导致上述以外出农业人口为主体的流动人口在城镇和乡村同时被赋予建设用地,城乡建设用地总量不断增长的问题。近年来,国家有关部门关注了

此问题,并出台了相关政策。例如,2021年09月,国务院办公厅印发了《城乡建设用地增加挂钩节余指标跨省域调剂管理办法》,从此揭开了城乡建设用地指标跨区域流动的序幕。未来,城乡建设用地指标跨区域流动应注重人和产业的发展需求,真正实现人口城镇化与土地城镇化相匹配。因此,国土空间规划需要进一步关注城镇化过程中城乡指标的跨行政区流动和与之存在的问题。

人均建设用地指标是以往城乡规划最重要的规划抓手,其是定量配置国土空间资源的有效方法,这一以人为本的配置方法具有科学合理性、公平正义性和管理弹性,在一定程度上可以反映居民的生活空间品质,这就意味着人均建设用地指标具有公共品的特征,是城乡居民的一项基本权利^[25]。虽然国土空间规划弱化了人均建设用地指标的控制问题,但是从以人为本的思想、地区发展的差异、城乡关系的差异等方面来说,人均建设用地指标理应继续发挥其应有的规划作用。因此,国土空间规划需要重视人均建设用地指标的控制。

3.3 优化管控技术方法

规划控制技术方法是控制城乡建设用地无序蔓延的空间管控工具。传统规划管控技术方法,如“规划区”、“城市增长边界”等,虽然拥有各自的优点,但是也拥有共同的缺陷:其一,它们的提出都是针对城镇规划控制的问题,只重视了城镇的规划控制,却忽视了乡村的规划控制,导致对乡村的规划控制严重不足。其二,它们在进行规划控制时没有关注城乡建设用地指标流动的问题,没有将城镇和乡村作为一个整体来关注,导致城乡建设用地指标流动失去平衡,城镇、乡村建设用地面积都在增加。其三,它们都是对生活空间中城镇建设用地进行的控制,忽视了生活空间与生态空间、农业空间的关系。目前,国土空间规划要求科学划定“三区三线”来进行国土用途管制,总体的政策目标很明确,统筹了生活空间与生态空间、农业空间的关系,但是当前划定城镇开发边界所使用的思路,在一定程度上只是对传统规划中相关边界控制方法的延续与叠加,依然忽视了乡村规划控制的问题。而且,“三区三

线”的划定把城镇和乡村分割,城镇属于城镇空间,乡村却被划到了农业空间,这在一定程度上加重了城乡二元化。国土空间规划的思想内涵是打破城乡二元结构,促进城乡一体化,从管控技术方法上来看,“三区三线”的工具理性应与城乡统筹的价值理性相协调。

在国土空间规划中,解决城乡建设用地控制不足的问题须在汲取传统规划管控技术方法经验与教训的基础上,关注城镇、乡村建设用地指标的流动过程,采用“人地对应”相协调的集约式规划方法,优化“三区三线”管控技术。一方面,加强规划管控技术方法的整体性,管控主体不只是城镇,而是城镇、乡村的统一体,将乡村纳入管控范围,划定城乡建设用地管控边界线,统一、同步管控。另一方面,加强规划管控技术的动态性,规划管控技术应淡化时间界限,通过分期、分阶段调整三生空间管控范围和规划协调城乡的联动变化关系^[26]。同时,规划管控技术在城乡建设用地中也要预留弹性空间,可通过“预留用地不定性”、“预留指标不落地”^[27]等方法保证城乡建设用地的底线指标。

4 结语

习总书记在二十大报告中指出:“坚持以人民为中心的发展思想。维护人民根本利益,增进民生福祉,不断实现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民”。当前我国存在土地城镇化与人口城镇化不匹配、城镇与乡村建设用地规划控制不足的问题,其本质源于城镇和乡村人民的收入水平、生活品质存在较大差异,人民被动“两栖”于城镇和乡村。解决问题的关键便在于提升乡村的收入水平,改善乡村的生活品质,使生活在乡村的人民能同等享受城镇般的生活品质。城镇与乡村都存在符合自身发展规律的空间代码与秩序,城乡统筹就是要遵循城乡发展的各自内在秩序,使城乡达到同等的生活品质,以便人民自由选择定居在城镇或乡村。诚然,城乡建设用地控制不足的问题不仅仅是城乡统筹的问题,还需从户籍制度、城乡土地政策等多方面进行更为深入地研究和探讨。

参考文献 References

- [1] 黄明华,袁子轶,岳晓琴. 村庄建设用地:城市规划与耕地保护难以承受之重:对我国当前村庄建设用地现状的思考[J]. 城市发展研究,2008(5):82-88.
HUANG Minghua, YUAN Ziyi, YUE Xiaoqin. Rural Construction Land: Dilemma Between Urban Planning and Infield Protection: The planning study for present problem of rural construction land in China[J]. Urban Studies, 2008(5):82-88.
- [2] 张莉,史旭敏. 全国城乡人口与建设用地协调发展研究[J]. 城市发展研究,2019,26(6):30-36,2.
ZHANG Li, SHI Xumin. Study on the coordinated development of urban and rural population and construction land in China[J]. Urban Studies, 2019, 26(6):30-36,2.
- [3] HOWARD E. Garden cities of tomorrow[M]. London: Rosemount Press, 1902:1-27,141-151.
- [4] TACOLI C. Rural-urban interaction: A guide to the literature[J]. Environment and Urbanisation, 1998,10(1):147-166.
- [5] LYNCH K. Rural-urban interaction in the developing world[M]. London: Routledge Perspective on Development, 2005.
- [6] 李兵弟. 城乡统筹规划:制度构建与政策思考[J]. 城市规划,2010,34(12):24-32.
LI Bingdi. Urban-rural integrated planning: Institution and policy[J]. City Planning Review, 2010, 34(12):24-32.
- [7] 单卓然,黄亚平. “新型城镇化”概念内涵、目标内容、规划策略及认知误区解析[J]. 城市规划学刊,2013(2):16-22.
SHAN Zhuoran, HUANG Yaping. An analysis of the concept, goals, contents, planning strategies and misunderstandings of new urbanization[J]. Urban Planning Forum, 2013(2):16-22.
- [8] 赵龙. 建立国土空间规划体系并监督实施《若干意见》发布会[EB/OL]. 中国网,2019. [2019-05-27]. https://www.gov.cn/xinwen/2019-05/27/content_5395102.htm.
ZHAO Long. Conference of “several opinions” on establishment of national territory spatial planning system and supervision of the implementation[EB/OL]. China, 2019. [2019-05-27]. https://www.gov.cn/xinwen/2019-05/27/content_5395102.htm.
- [9] 杨保军,陈鹏,董珂,等. 生态文明背景下的国土空间规划体系构建[J]. 城市规划学刊,2019(4):16-23.
YANG Baojun, CHENG Peng, DONG Ke, et al. Formation of the national territory development planning system under the background of ecological civilization[J]. Urban Planning Forum, 2019(4):16-23.
- [10] 陆路,张旭,窦智. 2008—2013年西北地区城镇化品质测度及省域差异分析[J]. 西安建筑科技大学学报(自然科学版),2016,48(3):448-453.
LU Lu, ZHANG Xu, DOU Zhi. Measurement of urbanization quality and analysis of provincial disparities in china's northwest region during 2008—2013[J]. J. Xi'an Univ. of Arch. & Tech. (Natural Science Edition), 2016,48(3):448-453.
- [11] 李晶,虞志淳,梁锐. 陕西富平县域城乡空间绩效测算及评价研究[J]. 西安建筑科技大学学报(自然科学版),2020,52(5):633-637.
LI Jing, YU Zhichun, LIANG Rui. Spatial performance assessment in urban and rural areas research on spatial performance measurement of urban and rural areas in Fuping county, Shaanxi province[J]. J. of Xi'an Univ. of Arch. & Tech. (Natural Science Edition), 2020,52(5):633-637.
- [12] 库恩. 科学革命的结构[M]. 金晋伦子,译. 北京:北京大学出版社,2003.
Kuhn. The structure of the scientific revolution[M]. JIN Jinlunzi, Translated. Beijing: Peking University Press, 2003.
- [13] 沈玉. 论英国圈地运动与工业革命的劳动力来源[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版),2001,31(1):96-101.
SHEN Yu. Enclosure in England and labor source of the industrial revolution[J]. Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences), 2001, 31(1):96-101.
- [14] 王凯,徐颖. 《城市用地分类与规划建设用地标准(GB50137—2011)》问题解答(三)[J]. 城市规划,2012,36(6):66.
WANG Kai, XU Ying. Questions and answers to the code for classification of urban land use and planning standards of development land (GB 50137—2011) (III) [J]. City Planning Review, 2012,36(6):66.
- [15] 廖炳英. 基于划定“永久农村地区”的农村规划新框架[J]. 城市与区域规划研究,2016,8(2):14-23.
LIAO Bingying. A new framework for regional plan-

- ning in rural china based on the "permanent rural areas" [J]. Journal of Urban and Regional Planning, 2016, 8(2):14-23.
- [16] 陈宏胜,王兴平,国子健. 规划的流变:对增量规划、存量规划、减量规划的思考[J]. 现代城市研究, 2015(9):44-48.
- CHEN Hongsheng, WANG Xingping, GUO Zijian. The transition of China's urban planning: thoughts on increment planning, inventory planning and reduction planning[J]. Modern Urban Research, 2015(9): 44-48.
- [17] 赵毅,张飞,李瑞勤. 快速城镇化地区村庄振兴路径探析——以江苏苏南地区为例[J]. 城市规划学刊, 2018(2):98-105.
- ZHAO Yi, ZHANG Fei, LI Ruiqin. The path of rural revitalization in rapidly urbanizing area: The case of southern Jiangsu province[J]. Urban Planning Form, 2018(2):98-105.
- [18] 段进,邵润青,兰文龙,等. 空间基因[J]. 城市规划, 2019,43(2):14-21.
- DUAN Jin, SHAO Runqing, LAN Wenlong, et al. Space gene[J]. City Planning Review, 2019, 43(2): 14-21.
- [19] 吕晓,黄贤金,张全景. 城乡建设用地转型研究综述[J]. 城市规划, 2015,39(4):105-112.
- LÜ Xiao, HUANG Xianjin, ZHANG Quanjing. A literature review on urban-rural construction land transition[J]. City Planning Review, 2015,39(4):105-112.
- [20] 杨帆,周天扬,朱结好. 当前乡村规划问题反思与策略——以乡村规划设计竞赛为剖析对象[J]. 规划师, 2019,35(16):68-73.
- YANG Fan, ZHOU Tianyang, ZHU Jiehao. Reflection and strategies of the issues in rural planning: an analysis of rural planning competition[J]. Planner, 2019,35(16):68-73.
- [21] 赵民. 国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨[J]. 城市规划学刊, 2019(4):8-15.
- ZHAO Min. On the construction logic and implementation agenda of the territory development planning system of China[J]. Urban Planning Forum, 2019(4):8-15.
- [22] 庄少勤,赵星烁,李晨源. 国土空间规划的维度和温度[J]. 城市规划, 2020,44(1):9-13.
- ZHUANG Shaoqin, ZHAO Xingshuo, LI Chenyuan. Dimension and temperature of the spatial planning[J]. City Planning Review, 2020,44(1):9-13.
- [23] 朱喜钢,崔功豪,黄琴诗. 从城乡统筹到多规合一:国土空间规划的浙江缘起与实践[J]. 城市规划, 2019, 43(12):27-36.
- ZHU Xigang, CUI Gonghao, HUANG Qinshi. From urban-rural coordination to multi-plan integration: Origin and practice of zhejiang province in spatial planning[J]. City Planning Review, 2019,43(12):27-36.
- [24] 黄明华,陈默,张静雯. 城乡建设用地联动规划:城镇化与耕地保护的必然与必须[J]. 现代城市研究, 2011,26(1):61-65.
- HUANG Minghua, CHEN Mo, ZHANG Jingwen. The linkage plan of urban-rural construction land-use: Necessity and must of urbanization and farmland protection[J]. Modern Urban Research, 2011, 26(1): 61-65.
- [25] 李晓江. 国土空间规划与城市高质量发展[EB/OL]. 中国城市规划网, 2021. [2021-10-13]. <https://www.planning.org.cn/news/view?id=11906&cid=55>.
- LI Xiaojiang. Territorial spatial planning and high-quality urban development [EB/OL]. Urban Planning Society of China, 2021. [2021-10-13]. <https://www.planning.org.cn/news/view?id=11906&cid=55>.
- [26] 黄明华,王阳,王羽. 紧凑式、混合型、时序性:对城市低碳总体布局模式的探讨[J]. 国际城市规划, 2012, 27(6):96-102.
- HUANG Minghua, WANG Yang, WANG Yu. Compact, mixed and sequent: A probe on the city's low-carbon overall layout pattern[J]. Urban Planning International, 2012, 27(6):96-102.
- [27] 张京祥,张尚武,段德罡,等. 多规合一的实用性村庄规划[J]. 城市规划, 2020,44(3):74-83.
- ZHANG Jingxiang, ZHANG Shangwu, DUAN Degang, et al. Practical village planning based on multi-plan integration[J]. City Planning Review, 2020, 44(3):74-83.

(编辑 桂智刚)